laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٣٦٤
بتاريخ:	٢٠٢٠/٧/١٥

ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

السيد الدكتور/ رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٣٤٦) المؤرخ ٢٠٢٠/٣/١٦، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى بشأن أولا: كيفية تطبيق أحكام الحد الأقصى للدخول المقررة بموجب القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ على رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه.

ثانيا: مدى وجوب تعديل لوائح أجور ومرتبات الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بمناسبة تطبيق أحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، على كل من رئيس ونائبى رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية، وفقًا لما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بفتواها رقم (١٧٦٦) بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٤، ثار التساؤل عن طريقة تطبيق الحد الأقصى عليهم، بحسبان أن الأجر الشهرى المقرر لكل منهم فى اللوائح المعمول بها فى الهيئة يتجاوز الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وما إذا كان يتعين صرف الأجر الشهرى المقرر لكل منهم رغم تجاوزه للحد الأقصى على أن تتم المحاسبة فى نهاية السنة الميلادية ويتم رد المبلغ الزائد، أم يتعين أن تتم المحاسبة شهريًا بحيث لا يتم الصرف إلا للمبلغ المساوى للحد الأقصى شهريًا فقط دون زيادة، كما ثار التساؤل حول ما إذا كان تطبيق أحكام قانون الحد الأقصى للدخول يستوجب تعديل لوائح الأجور والمرتبات بالهيئة من عدمه، وإزاء الخلاف فى الرأى بين ما انتهت إليه وزارة المالية بكتابها رقم (٨٦٩٨/رق) المؤرخ ٢٠١٩/١٢/١٧ فى هذا

(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

الشأن وما انتهت إليه إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والاستثمار فى كتابها الوارد إلى الهيئة برقم (١٦٥) المؤرخ ٢٠٢٠/٣/١، لذا طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٤ من يونيو عام ٢٠٢٠م الموافق ٣ من ذى القعدة عام ١٤٤١هـ ؛ فتبين لها أن المادة (٢٧) من الدستور تنص على أن: "... ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعيًا بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقًا للقانون"، وأن المادة الأولى من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة للرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تسمى (الهيئة العامة للرقابة المالية)، تكون لها شخصية اعتبارية عامة، وتتبع الوزير المختص، ويشار إليها في تطبيق أحكام هذا القانون (بالهيئة). ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بالنظام الأساسي للهيئة بعد موافقة مجلس الوزراء..."، و أن المادة الخامسة منه تنص على أنه:" يكون للهيئة مجلس إدارة برئاسة رئيس الهيئة وعضوية نائبين للرئيس... " وأن المادة السادسة منه تنص على أن:" مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها, وله أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارية أعلى وعلى الأخص: ١- ... ٥- اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة واللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها فى الهيئات العامة والحكومية فى هذا الشأن ...". وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن النظام الأساسي للهيئة العامة للرقابة المالية تنص على أن: "الهيئة العامة للرقابة المالية شخص اعتباري عام، يتبع وزير الاستثمار، ويشار إليها في تطبيق أحكام هذا النظام "بالهيئة". وتعتبر أموال الهيئة أموالًا عامة".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أنه: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا صافى الدخل الذى يتقاضاه

laa-eg.com

من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها، أى شخص من العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلًا لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأية صفة أخرى، وسواء كان ما يتقاضاه من جهة عمله الأصلي أو من أية جهة أخرى بصفة مرتب أو أجر أو مكافأة لأى سبب كان أو حافز أو أجر إضافي أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان..."، وأن المادة الثانية تنص على أن " على أية جهة من الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى تقوم بصرف مبالغ من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة للدولة لأى شخص من العاملين المذكورين فى المادة سالفة الذكر إبلاغ الجهة التابع لها العامل بجميع المبالغ التى يتقاضاها منها فى أية صورة وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ صرفها وعلى مراقبى حسابات وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات التحقق من تمام إبلاغ الجهة التابع لها العامل بما تقدم وكل مخالفة لذلك يسأل العامل المختص بجهة الصرف عنها تأديبيا. ويحسب الحد الأقصى الشهرى المنصوص عليه فى المادة السابقة على أساس مجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام مقسوما على اثنى عشر شهرا ويؤول إلى الخزانة العامة المبلغ الذى يزيد على ذلك وتجرى المحاسبة فى نهاية ديسمبر من كل سنة . وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ العمل به"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لسنة ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أن: "يتحدد صافي الدخل الشهري المنصوص عليه في القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بمجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثني عشر شهرًا،..."، وأن المادة الثالثة تنص على أن: "تقوم كل من الجهات التي تسري عليها أحكام هذا القرار بإتباع الإجراءات الآتية:١- تخصيص مجموعة عمل داخل كل وحدة حسابية بكل جهة تقوم بتحديد قيمة ما يتقاضاه العامل ومصادره ونوعياته مع تحديد المبالغ الزائدة عن الحد الأقصى للدخل. ٢- إخطار العامل عن طريق الوحدة الحسابية بقيمة المبالغ التي صرفها بالزيادة عن الحد الأقصى للدخل وذلك خلال ثلاثين يوماً من نهاية عام الصرف"، وأن المادة الرابعة تنص على أن: "يلتزم كل عامل حصل على مبلغ يزيد عن الحد الأقصى المحدد بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ برد المبلغ الزائد إلى الوحدة

laa-eg.com

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

الحسابية للجهة التابع لها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بقيمة المبلغ الزائد عن الحد الأقصى للدخل وفي حالة امتناعه عن رد المبلغ تقوم الجهة الإدارية التابع لها باستقطاع هذا المبلغ من أية مبالغ تكون مستحقة له لديها أو لدى أية جهة أخرى وذلك في موعد غايته نهاية شهر ديسمبر من العام التالي لعام الصرف وذلك كله في حدود القواعد المقررة قانوناً.وعلى الجهات الإدارية المعنية والمنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القرار تسديد المبالغ التي نتجت عن تطبيق أحكام القرار بقانون إلى حساب الخزانة العامة حساب المبالغ الزائدة على الحد الأقصى للدخول رقم (٥ – ٨١٥٥٤ – ٤٥٠ – ٩) بوزارة المالية خلال عشرة أيام من تاريخ تحصيلها أو استقطاعها "، وأن المادة الخامسة تنص على أن " تلتزم الجهات التي تؤدي مبالغ تحت أي مسمى من المسميات للعاملين أو المستشارين أو الخبراء بالجهات التي يسري عليها أحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بإبلاغ الجهات التي يتبعها هؤلاء العاملين أو المستشارين أو الخبراء بما صرفته لكل منهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صرف هذه المبالغ لهم نقداً أو بشيكات وفي حالة مخالفة ذلك يسأل العامل المختص بجهة الصرف عنها تأديبياً وعلى مراقبي الحسابات بوزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات التحقق من تمام إبلاغ الجهة التابع لها العامل بذلك".

واستظهرت الجمعية العمومية وحسبما جرى به إفتاؤها الصادر بجلستها المعقودة في ١٣ من نوفمبر عام ٢٠١٩ فى ملف رقم(٢٠٥١/٤/٨٦) أن المشرع بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، أنشأ الهيئة العامة للرقابة المالية، كهيئة عامة لها شخصية اعتبارية تتولى الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وأفرد المشرع للهيئة موازنة مستقلة، وجعل مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها، وخوّله اتخاذ ما يراه لازمًا من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة إلى اعتمادها من جهة إدارية أعلى، ومن ذلك اعتماد اللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين بالهيئة دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها في الهيئات العامة الحكومية في هذا الشأن، كما أن رئيس الجمهورية بموجب قراره رقم (١٩٢) لسنة ٢٠٠٩ أصدر النظام الأساسي للهيئة ومنحها الشخصية الاعتبارية، ونص على تبعيتها لوزير الاستثمار، وأسبغ على أموالها صفة المال العام، وأكد على استقلال ميزانيتها، ومن ثم فإن الهيئة المذكورة تندرج فى عداد الهيئات العامة المخاطبة بأحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، ولما كان المشرع فى القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه عند تحديد المخاطبين بالحد الأقصى

laa-eg.com

للدخل نص صراحة على سريانه على من تربطهم بجهة عملهم علاقة وظيفية دائمة، أو مؤقتة، وأخضع كل شخص ينتمى إلى إحدى الجهات المنصوص عليها فيه بأية صفة حسبما سبق بيانه، هذا فضلا عن أن صدر المادة الأولى من القانون جعلت الحظر المشار إليه يقوم فى شأن كل من يتقاضى أموالاً من الهيئات العامة فى الدولة – ومنها الهيئة العامة للرقابة المالية حسبما سلف البيان – فمن ثم فإن كل من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه والعاملون فيها يخضعون للحد الأقصى للدخل المقرر بهذا القانون.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن القرار بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المُشار إليه حدد آلية تحديد صافى الدخل الشهرى الذى وضع حدا اقصى له عن طريق حساب مجموع ما يتقاضاه العامل خلال عام ميلادى كامل من أموال الجهات المشار إليها فى المادة الأولى منه مقسومًا على اثنى عشر شهرًا ، وجعل الحد الأقصى لصافى الدخل الشهرى بما لا يجاوز خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى المقرر قانونًا للأجور وبحد اقصى اثنين وأربعين ألف جنيهًا شهريًا، والزم الجهات التى تقوم بصرف مبالغ تحت أي مسمى من المسميات أن تقوم بإبلاغ الجهات التى يتبعها من تقاضى هذه المبلغ بما صرفته لكل منهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الصرف، كما إلزم الوحدات الحسابية بكل جهة من الجهات المخاطبة بأحكامه أن تقوم بإخطار العامل التابع لها بقيمة المبالغ التي صرفها بالزيادة عن الحد الأقصى للدخل المشار إليه وذلك خلال ثلاثين يوماً من نهاية عام الصرف، وأوجب على العامل أن يقوم برد المبلغ الزائد إلى الوحدة الحسابية للجهة التابع لها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بقيمة المبلغ الزائد، على أن تقوم الأخيرة بإداء هذه المبالغ إلى الخزانة العامة للدولة، الأمر الذى يبين منه بجلاء أن المشرع اعتمد فلسفة قوامها عدم الاعتداد بقيمة المبالغ التى تصرف للعامل من الجهات المخاطبة بأحكام هذه القوانين عن كل شهر على حدة بمنأى ومعزل عن باقى المبالغ التى تصرف له شهريًا على مدار العام الميلادى، وأنما تقوم وتستند على الاعتداد بمتوسط إجمالى دخله فى العام، بحساب إجمالى المبالغ التى تقاضاها من الجهات المشار إليها خلال عام ميلادى كامل مقسومًا على عدد الأشهر التى صرفت له فيها هذه المبالغ، ومن حيث إنه من نافلة القول أن تطبيق ما تقدم ليس من شأنه بأى حال من الأحوال أن يجعل من الجائز أن يكون الدخل الشهرى المنتظم الذى يتقاضاه العامل من الجهة التى يعمل لديها بما يجاوز الحد الأقصى للدخول المقرر قانونًا، بزعم أن المحاسبة فى هذا الصدد تجرى سنويًا، وأن المشرع الزم العامل –إذا تبين فى نهاية

laa-eg.com

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

العام أن مجموع ما تقاضاه من دخول تجاوز الحد المشار إليه– أن يقوم برد قيمة المبلغ الزائد، بما لا يقيده شهريًا بألا يتجاوز هذا الحد، إذ أن هذا الزعم من شأنه أن يفرغ قانون الحد الأقصى للدخول من مضمونه، علاوة على أنه يفتقر للمنطق القانونى السليم بحسبان أن مؤدى ذلك أن يثرى العامل على حساب الخزانة العامة للدولة طوال عام ميلادى كامل بيقين بقيمة المبالغ التى صرفت له بما يجاوز الحد الأقصى للدخول، ويمنحه ميزة مالية جراء مخالفة قاعدة قانونية واجبة التطبيق، وهو ما يشكل تغليب للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة، ويحمل النصوص القانونية المنظمة لهذا الشأن بما لا تحتمل، ويفسرها بما لم يقصده المشرع ولا يمكن القول به ، ولكن غاية ما فى الأمر أن المشرع ابتغى من النظام المحاسبى السنوى سالف البيان أن يضع معيارًا منضبطًا يسهل تطبيقه لتحديد الحد الأقصى للدخول بالنسبة للعاملين الذين يتم الاستعانة بخدماتهم بشكل غير ثابت فى أحدى الجهات المخاطبة بالقانون المشار إليه بخلاف جهة عملهم الأصلية ، ويتقاضون عن ذلك أجورًا غير محددة القيمة أو معلومة المقدار مسبقًا وبصورة غير منتظمة الإداء كل شهر، بما يستوجب معه أنه متى كانت هذه الأجور معلومة القيمة مسبقًا ومنتظمة الإداء كل شهر، ألا تتجاوز بأى صورة من الصور الحد الأقصى للدخول المقرر قانونًا شهريًا.

واستعرضت الجمعية العمومية آنف ما استقر عليه إفتاؤها من أنه إذا ما فوض المشرع سلطة دونه في وضع القواعد والشروط المنفذة لقانون ما، فإن ذلك مشروط – بطبيعة الحال – بألا تتضمن هذه القواعد أو الشروط أحكاما تتعارض مع أحكام القانون العام أو تتنافى مع مقتضاها، حيث إن قواعد التدرج التشريعي لا تجيز مخالفة القانون بأداة تشريعية أدني.

وترتيبا على ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى التشريع انتهت فى فتواها الصادرة فى الملف رقم (٢٠٥١/٤/٨٦) بجلستها المعقودة في ١٣ من نوفمبر عام ٢٠١٩ إلى خضوع رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، ولما كان المشرع فى القانون المشار إليه قد حدد بوضوح كيفية حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى للمخاطبين بأحكامه، حيث نص على أن تكون العبرة فى ذلك بمتوسط إجمالى الدخل خلال العام الميلادى الواحد، فمن ثم يكون حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى لكلٍّ من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه على أساس حساب مجموع ما يتقاضاه كل منهم من دخل خلال

laa-eg.com

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

عام ميلادى كامل مقسومًا على اثنى عشر شهرًا ، ولما كانت قواعد التدرج التشريعي لا تجيز مخالفة القانون بأداة تشريعية أدني، فمن ثم يتعين على السلطة المختصة تعديل لوائح الأجور والمرتبات المعمول بها فى الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أولًا: أن حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى لكلّ من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه يكون على اساس مجموع ما يتقاضاه كل منهم من دخل خلال العام الميلادى مقسومًا على إثنى شهرًا.

ثانيا: وجوب تعديل لوائح الأجور والمرتبات المعمول بها فى الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٥ / ٧ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

٢٩٦٣